

УДК 336:332.1:338.24.021.8

**І. М. Галько**

аспірант Львівського національного університету імені  
Івана Франка, м. Львів

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*У статті досліджується питання визначення теоретичних аспектів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. Досліджено особливості трактування поняття з боку науковців. Діагностовано проблеми комплексної характеристики категорії. Запропоновано концептуальну модель фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.*

**Ключові слова:** фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, місцеве самоврядування, територіальна громада, принципи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

### **Halko I. THEORETICAL ASPECTS OF FINANCIAL PROVISION OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

*The article deals with the problem of determining the theoretical aspects of financial provision of development of territorial communities in conditions of decentralization. The peculiarities of interpretation of the concept by scientists are researched. Problems of complex characteristic of the category are diagnosed. The conceptual model of financial provision of development of territorial communities is proposed.*

**Keywords:** financial support of development of territorial communities, local self-government, territorial community, principles of financial provision of development of territorial communities.

Розпочавшись у 2014 році, реформа місцевого самоврядування направлена на формування фінансово спроможних та здатних забезпечити соціально-економічний розвиток території громад. При цьому, процеси децентралізації та реформа адміністративно-територіального устрою спрямовані на реалізацію таких завдань:

- впорядкування системи адміністративно-територіальних формувань усіх рівнів, формування об'єднаних територіальних громад;
- збільшення фінансової бази місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів;
- ефективний перерозподіл повноважень між ланками управління різних рівнів;
- призупинення деградації сільських територій в Україні;
- забезпечення фінансової спроможності територіальних громад та ефективного використання наявних ресурсів для розвитку території та надання суспільних послуг.

Враховуючи процеси, які відбуваються в Україні на даному етапі, формування та розвиток спроможних територіальних громад особливо актуальне питання, оскільки передбачає зовсім новий погляд на роль місцевого самоврядування в розвитку територій та держави загалом. При цьому, питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад залишається першочерговим.

Проблема визначення особливостей фінансового забезпечення розвитку територіальних громад досліджена у вітчизняній літературі, зокрема в працях І. Бабух, Є. Балацької, І. Долженка, С. Кравченка, І. Козій, С. Марковського, Н. Мельничук, Л. Панасюк, І. Степанюка та ін. Проте, практика засвідчує необхідність подальшого дослідження категорії задля

формування спроможних територіальних громад як суб'єкт-об'єктів місцевого розвитку.

Метою статті є визначення особливостей досліджень науковців стосовно фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та визначення його основ в умовах фінансової децентралізації та адміністративно-територіальної реформи.

Дослідженням питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад займався багато науковців та економістів в усьому світі. Сьогодні воно і надалі залишається одним з найактуальніших питань розвитку держав. Аналогічно, як і в розвинутих країнах, актуальною є ця тема досліджень і серед українських вчених. Тому доцільно звернути увагу на особливості їх трактування поняття «фінансове забезпечення розвитку територіальних громад».

Для прикладу, фінансист Мельничук Н. дала таке визначення поняття фінансового забезпечення розвитку територіальних громад – «це сукупність фінансових ресурсів, які зосереджуються у фондах, та, використовуючи які органи місцевого самоврядування виконують покладені на них функції» [1]. При цьому таке визначення хоч і відображає суть поняття проте є дуже загальним, що призводить до неоднозначного його трактування.

Схильним до розширеного трактування фінансового забезпечення територій був і Гончаренко М., який так підсумував свої дослідження в даній галузі: фінансове забезпечення територій слід розуміти як сукупність заходів спрямованих на мобілізацію наявних, та виявлення і залучення потенційних фінансових ресурсів місцевої влади, держави, суб'єктів господарювання, місцевої громади, а також ресурсів зовнішніх інвесторів та формування шляхом їх об'єднання фінансових основ для економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів,

підтримки стабільного функціонування інфраструктури та вдосконалення життєвого середовища [2].

Інший погляд на трактування категорії має Панасюк Л., схиляючись до «звуження» поняття, а саме вираження фінансового забезпечення розвитку територіальних громад через поняття «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування». Відтак фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – «це сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють ефективному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів»[3]. Важливим акцентом, який зробив автор, є необхідність поєднання мобілізації фінансових ресурсів і контролю за їх використанням, що безумовно є функціями органів місцевого самоврядування.

Такого ж погляду дотримується і Долженко І. І., який зазначає, що «питання фінансової забезпеченості розвитку сільської території містить у собі, по-перше, характеристику наявності відповідних фінансових ресурсів для його забезпечення, по-друге, визначення спроможності місцевих органів влади виконувати законодавчо визначені та покладені на них обов'язки», що також ототожнено частково з функціями органів місцевого самоврядування, і, на нашу думку, є неповним.

Кравченко С. О. та Марковський С. С вважають, що трактувати фінансове забезпечення слід таким чином, щоб об'єднати висновки та напрацювання по цій темі в єдину систему, визначивши таким чином комплексність поняття. На їх думку, фінансове забезпечення являє собою системну діяльність, що включає дві складові:

- основну діяльність, що реалізує його призначення і полягає у мобілізації, накопиченні, перетворенні та розподілі фінансових ресурсів на шляху до кінцевого їх споживача з метою досягнення цілей певної організаційної системи (функціональна підсистема);
- управлінську діяльність, що покликана гарантувати належну ефективність та результативність фінансового забезпечення (управлінська підсистема) [4].

Для того, щоб прийти до одного конкретного визначення фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, пропонуємо розглянути визначення процесу фінансового забезпечення, даного Козій І. С.: «фінансове забезпечення передбачає формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм і дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів господарської діяльності, від яких підприємство мало б змогу функціонувати не тільки безбитково, але і підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом» [5].

В даному визначенні відображено те, що для досягнення поставленої цілі – підвищення ефективності діяльності та зміцнення економіки в цілому – слід забезпечити оптимізацію фінансових ресурсів, а також звернено увагу на результативність здійснення фінансового забезпечення розвитку територіальної громади як мету цього процесу.

Проаналізувавши роботи вчених, визначивши плюси й мінуси кожного з зазначених трактувань, вважаємо за доцільне визначити фінансове забезпечення розвитку територіальних громад як сукупність заходів по виявленню, залученні, накопиченні, мобілізації та оптимізації фінансових ресурсів територіальних громад, а також фінансових ресурсів інвесторів та благодійників, шляхом виконання покладених на них обов'язків, метою якого є реалізація економічних, соціальних та адміністративних програм, спрямованих на розвиток конкретної територіальної громади, що в результаті має призвести до покращення рівня життя населення даної території, розвитку її економіки, та економіки регіону та країни в цілому.

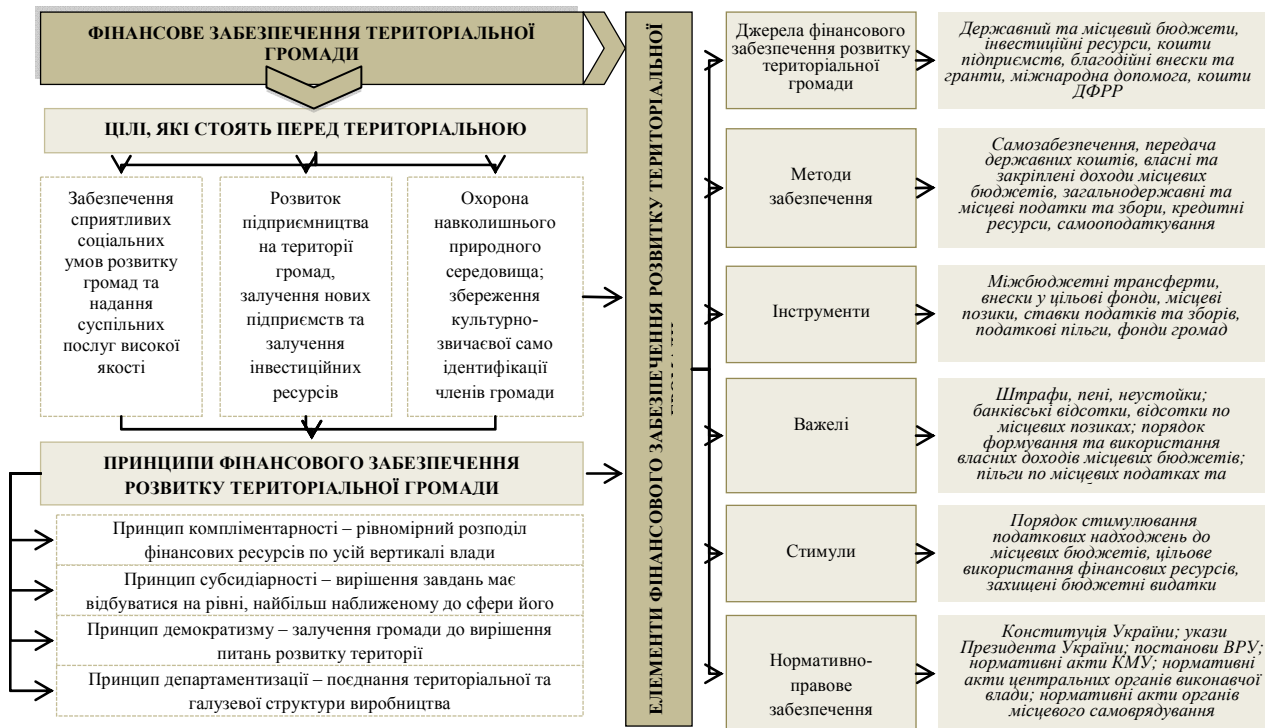
Таким чином, метою фінансового забезпечення розвитку територіальних громад бачимо формування фондів фінансових ресурсів, обсяг яких повинен повністю забезпечити реалізацію економічних, соціальних та адміністративних програм спрямованих на досягнення соціально-економічного розвитку, зміцнення самостійності територіальної громади, задоволення потреб і підвищення рівня життя її населення.

Концептуальну модель фінансового забезпечення розвитку територіальної громади показано на рис. 1.

Для досягнення поставленої мети слід виконати наступні завдання:

- забезпечити формування фінансово-матеріальної бази для забезпечення соціально-економічного розвитку громад;
- сприяти розвитку наявних та забезпечити пошук нових джерел фінансових ресурсів до бюджетів місцевого рівня;
- забезпечити оптимізацію використання наявних ресурсів;
- створити передумов для результативної взаємодії органів місцевого самоврядування, населення громади, суб'єктів господарювання, громадських організацій та позабюджетних фондів для розвитку територіальної громади, а також сприяти формування ефективних взаємовідносин управлінських органів різних рівнів.

Досягнення поставлених завдань можливе передовсім завдяки використанню інструментів фінансового розвитку територіальних громад, що являють собою сукупність засобів, за допомогою яких відбувається виявлення, формування та використання фінансових ресурсів, призначених для розвитку територій. Основними з них є місцеві податки та збори, доходи та видатки місцевих бюджетів, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, субсидії, дотації, субвенції, пільги та преференції, державні компенсації, державне замовлення, інвестиції, банківські кредити та кредити



**Рис. 1. Концептуальна модель фінансового забезпечення розвитку територіальної громади**  
Розробка автора

небанківських установ, страхові виплати та внески, спонсорська допомога, програми та проекти соціально-економічного розвитку а також фонди громади, які можуть бути ефективним засобом акумулювання фінансових ресурсів на території громади. При цьому, фонди громад – це неурядові благодійні структури, призначення яких полягає в підвищенні якості життя громад, на території яких поширюється їхня діяльність. Ними визначаються потреби місцевої громади, заохочуються благодійні пожертви і накопичуються кошти, з яких надають гранти на впровадження ініціатив з вирішення соціально важливих місцевих проблем.

У своїх працях Балацька Є. процес фінансового забезпечення розвитку територіальних громад тісно переплітає з аспектами, що відображають особливості діяльності місцевого самоврядування, а саме:

- всеохоплююче управління фінансами комунальних та приватних підприємств та фінансами домогосподарств та населення;
- здійснення місцевими органами прямого та опосередкованого впливу на розподіл фінансових ресурсів;
- активізація залучення інвестиційних ресурсів та стимулювання соціальної відповідальності бізнесу.

Ці аспекти говорять про те, що в нинішніх умовах діяльності органи місцевого самоврядування уже мають достатньо можливості самостійно формувати та використовувати на власний розсуд фінансові ресурси. Тому постає питання правильної фінансової політики на місцях, з необхідністю вирішення якого погоджується і Бабух І. Аналізуючи ці аспекти, він приходиться до висновку, що їх виокремлення зумовлено низкою чинників:

- по-перше, процеси урбанізації та метрополізації накладають нові функції на міста, перетворюючи їх на самостійних гравців у світовому та національному економічному просторі, що передбачає наявність достатнього обсягу фінансових ресурсів та здатності ефективного управління ними;
- по-друге, сьогодні в умовах дефіциту фінансових ресурсів у межах держави та їх значного здорожчання на національному рівні критеріальною детермінантою розвитку повинна стати опора на власний фінансовий потенціал [6].

У зв'язку з тим, що процес розвитку територіальних громад дуже складний і в нинішніх умовах він надзвичайно затягується, через те, що велика кількість рішень приймаються централізовано, для його втілення на місцях повинно бути реалізовано наступні функції:

- розвиток інституту місцевого самоврядування;
- організація надання громадянам місцевих послуг;
- регуляція використання коштів місцевих бюджетів;
- контроль розподілу фінансових ресурсів місцевих бюджетів;
- стимулювання збільшення обсягів фінансових ресурсів місцевих громад.

Процес децентралізованого фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в сучасних умовах ґрунтується на низці принципів, серед яких, попри загальні принципи гласності, відкритості, ефективності, єдності та достовірності, принцип компліментарності (рівномірний розподіл коштів по всій вертикалі управління), субсидіарності (питання має вирішуватися на рівні, максимально

наближеному до сфери застосування його результатів), демократизму (члени громади мають бути максимально залучені до вирішення питань її розвитку), департаментизації (поєднання територіальної і галузевої структур фінансового забезпечення розвитку територіальної громади). Дотримання цих принципів в процесі фінансового забезпечення розвитку територіальних громад має призвести до збільшення довіри громадян до владних органів. Ефективного використання фінансових ресурсів, в свою чергу, призведе до розвитку регіону і підвищення рівня життя населення. Єдність суб'єктів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад допоможе подолати бар'єр між ними і пришвидшить процес прийняття будь-яких рішень. На даний час дотримання цих принципів у процесі децентралізації являється неабиякою проблемою, що затримує його.

Ще одною проблемою в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є хибне уявлення про теоретичні основи публічних фінансів, які ототожнюються з державними фінансами, а також нерозуміння практичних заходів фінансової політики децентралізації влади, фіскальної децентралізації, що ототожнюється з бюджетною децентралізацією, тобто розглядається у звуженому значенні [7].

Досліджуючи питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, повністю погоджуємось з запропонованими Зайчиковою В. шляхами вдосконалення цієї системи: збалансування функцій, повноважень та сфери відповідальності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування різних рівнів із їхнім фінансовим забезпеченням; інституціалізація цієї системи через розвиток інститутів громадських послуг, місцевих податків і зборів, інститутів комунальної і спільної власності територіальних громад [10]. Вважаємо, що першочерговим завданням удосконалення процесу фінансового забезпечення розвитку територіальних громад є уточнення правового статусу місцевих бюджетів. Також вважаємо, що необхідним для сьогоденного стану розвитку є розробка низку заходів для забезпечення розвитку територіальних громад, шляхом збільшення їх самостійності. Для цього, перш за все, самі органи місцевого самоврядування мають бути зацікавлені у ефективному розподілі та використанні всіх видів ресурсів, відповідно мають бути створені умови для їх збільшення. В свою чергу це призведе до виведення значної частки капіталу з тіні, тим самим, по принципу доміно, буде зворотна реакція до тієї, яку маємо на сьогодні.

Як висновок, зазначимо, фінансове забезпечення розвитку територіальних громад в контексті бюджетної децентралізації передбачає реалізацію таких завдань:

- публічні послуги мають бути не тільки загально доступними, а й якісними;
- змінення розподілу повноважень таким чином, щоб було досягнуто їх оптимального розподілу між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;

- визначення обґрунтованого територіального розподілу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Досягнення такого результату вирішить більшість проблем, які на даний час існують у питаннях надання публічних послуг, тим самим значно приблизить життя населення територій до європейського рівня.

### **Список використаних джерел**

1. Мельничук Н. Ю. Проблеми та перспективи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / Н. Ю. Мельничук // *Економіка Криму*. – 2011. – № 1 (34). – С. 78–81.
2. Гончаренко М. В. Фінансове забезпечення розвитку територій: теоретичний аспект / М. В. Гончаренко // *Державне будівництво*. – 2012. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_21)
3. Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л. В. Панасюк // *Економіка та держава*. – 2009. – № 1. – С. 46–50. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2009\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2009_1_16)
4. Кравченко С. О. Сутність фінансового забезпечення державної регіональної політики / С. О. Кравченко, С. С. Марковський. – 2011. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kravchenko.pdf>
5. Козій І. С. Місце і значення фінансового забезпечення в структурі фінансового механізму / І. С. Козій // *Науковий вісник НЛТУ України*. – 2008. – Вип. 18.9. – С. 223–229.
6. Бабух І. Б. Роль місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком територіальних громад / І. Б. Бабух // *Економічний аналіз*. – 2012. – Вип. 11. – Ч. 1. – С. 70–75.
7. Брязкало А. Є. Удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації / А. Є. Брязкало // *Фінансове забезпечення економічного зростання в Україні: стан, тенденції, перспективи: монографія* / [ред. П. О. Нікіфоров]. – Чернівці: Чернівецький національний університет, 2015. – С. 135–150.
8. Стефанюк І. Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / І. Б. Стефанюк // *Фінанси України*. – 2013. – № 2. – С. 71–82.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Зайчикова В. В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит / В. В. Зайчикова. – Ірпінь, 2003. – 20 с.

11. Сторонянська І. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад: монографія / І. Сторонянська, А. Пелехатий. – Львів: ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. – 190 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

**References**

1. Melnychuk, N. Yu. (2011). Problemy ta perspektyvy finansovoho zabezpechennya mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Problems and Prospects of Financial Provision of Local Self-Government in Ukraine]. *Ekonomika Kryma – Economy of Crimea*, 34 (1), 78-81. [in Ukrainian].

2. Honcharenko, M. V. (2012). Finansove zabezpechennya rozvytku terytoriy: teoretychnyy aspekt [Financial support for the development of territories: the theoretical aspect]. In *Derzhavne budivnytstvo [State Building]*: Vol. 2. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_21) [in Ukrainian].

3. Panasyuk, L. V. (2009). Udoskonalennya mekhanizmu formuvannya finansovykh resursiv mistsevykh orhaniv vlady z urakhuvanniam svitovoho dosvidu [Improvement of the mechanism of formation of financial resources of local authorities in the light of world experience]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 1, 46-50. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2009\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2009_1_16) [in Ukrainian].

4. Kravchenko, S. O., & Markovskyy S.S. (2011). Sutnist' finansovoho zabezpechennya derzhavnoyi rehional'noyi polityky [Essence of financial support of the state regional policy]. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kravchenko.pdf> [in Ukrainian].

5. Koziy, I. S. (2008) Mistse i znachennya finansovoho zabezpechennya v strukturi finansovoho mekhanizmu [Place and value of financial provision in the structure of the financial mechanism]. In *Naukovyy visnyk NLTU Ukrainy [Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine]*: Vol. 18.9 (pp. 223-229). [in Ukrainian].

6. Babukh, I. B. (2012). Rol' mistsevykh byudzhetyv ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v upravlinni rozvytkom terytorial'nykh hromad [The role of local budgets and local governments in managing the development of territorial communities]. In

*Ekonomichnyy analiz [Economic Analysis]*: Vol. 1 (11) (pp. 70-75). [in Ukrainian].

7. Bryazkalo, A. Ye. (2015). Udoskonalennya finansovoho zabezpechennya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v konteksti detsentralizatsiyi [Improvement of Financial Support of Local Self-Government Bodies in the Context of Decentralization]. In *Finansove zabezpechennya ekonomichnoho zrostantnya v Ukraini: stan, tendentsiyi, perspektyvy [Financial Support of Economic Growth in Ukraine: State, Trends, Prospects]* (pp. 135-150). Chernivtsi: Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University. [in Ukrainian].

8. Stefanyuk, I. B. (2013). Udoskonalennya mekhanizmu finansovoho zabezpechennya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Improvement of the mechanism of financial support of local self-government bodies]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2, 71-82. [in Ukrainian].

9. Supreme Council of Ukraine (1997). *Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini [On Local Self-Government in Ukraine]*: Law of Ukraine, adopted on 1997, May 21, 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, art. 170. [in Ukrainian].

10. Zaychikova, V. V. (2003). Systemy finansovoho zabezpechennya mistsevoho samovryaduvannya v yevropeys'kykh krayinakh [Systems of financial provision of local self-government in European countries]. (Ph.D. in Econ. Thesis, Irpin, Ukraine). [in Ukrainian].

11. Storonyanska, I., & Pelekhatty, A. (2014). Finansove zabezpechennya rozvytku sil's'kykh terytorial'nykh hromad [Financial support for the development of rural communities]. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].

**Proceedings of the "SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS OF THE MODERN PERIOD OF UKRAINE"**

Proceedings of the "Socio-economic problems of the modern period of Ukraine" is a specialized scientific-practical edition based National Academy of Sciences of Ukraine and the Institute for regional studies of NAS of Ukraine.

The book highlights the results of studies of institutional and socio-economic problems of development of Ukraine at the macro, meso and micro levels, encouraging to published authors who carry out research work in various sectors of the economy.

The book "Socio-economic problems of the modern period of Ukraine" is included in the List of scientific professional publications of Ukraine in the field of economic sciences (Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated by 11.07.2016 №820).

The journal is included in the international scientometric database Index Copernicus, Poland - with 2014.

**Site collection: [www.zbirnyk.ird.gov.ua](http://www.zbirnyk.ird.gov.ua)**

